

Industri padi perlu 'institusi betul'

Dari Kaca Mata

Prof Dr Fatimah Mohamed Arshad

Felo Penyelidik Institut Kajian Dasar Pertanian dan Makanan Universiti Putra Malaysia dan Anggota Majlis Penasihat Pertanian Negara

Industri padi dan beras perlu pembaharuan selepas terperangkap dalam kerangka struktur dan ekosistem sama selama lima dekad.

Strategi tiga serampang dilaksanakan, iaitu memastikan harga padi yang tinggi kepada pengeuar, harga yang stabil dan beras bermutu kepada pengguna dan mencapai tahap sara diri (SSL) - disasarkan sebagai petunjuk kepada jaminan bekalan makanan negara.

Untuk menstabilkan harga beras dan ketersediaannya, instrumen perlu digunakan. Pertama, hak monopoli import kepada syarikat milik kerajaan untuk mengatasi ketidakcekapan pasaran. Kedua, kawalan harga (ladang dan runcit) dan peraturan pasaran untuk kepentingan petani dan pengguna. Ketiga, subsidi (input dan output) untuk menggalakkan pengeluaran.

Ketiga-tiga instrumen ini saling mempengaruhi dan membentuk ekosistem industri sejak 1971. Pakej campur tangan ini kekal dengan beberapa ubah suai.

Yang ketara apabila Lembaga Padi dan Beras Negara (LPN) yang dimiliki sepenuhnya kerajaan, di-korporatkan kepada BERNAS pada 1996, sebelum beralih menjadi syarikat swasta pada 2014.

Impak dasar boleh dirumuskan sebagai harga padi dan beras berjaya distabilkan dan SSL dipertahankan pada paras sasaran 65 hingga 70 peratus.

Namun, objektif dicapai dengan beban kos sosioekonomi tinggi kepada industri dan masyarakat.

Di Malaysia, impak pertama adalah herotan pasaran, penggunaan sumber yang tidak cekap yang membantutkan pertumbuhan. Kedua, sektor hiliran kurang kompetitif, iaitu lebih berpusat dengan syer pasaran yang besar kepada peserta seperti pengilang, pemborong, pengimport berbanding dengan petani yang kecil dan

miskin. Ketiga, kebajikan golongan sasar terutama pengeluar tidak menunjukkan kemajuan (sejumlah 90 peratus petani dalam kategori B40).

Industri rata-rata menunjukkan pertumbuhan perlahan. Selepas Revolusi Hijau, industri tidak menampilkan kemajuan menyerlah. Rata-rata hasil dan pengeluaran padi meningkat sekitar 1 peratus setahun, tidak mampu mengejar kadar pertumbuhan penggunaan pada 1.6 peratus setahun.

Hasil padi meningkat daripada 2.8 tan per hektar (t/ha) pada 1980 kepada 4 t/ha pada 2015. Walaupun nilai subsidi (input dan output) berlipat ganda tiga kali, hasil menurun 3.7 t/ha pada 2018. Hasil padi Malaysia 30 peratus lebih rendah berbanding Vietnam (5.7 t/ha) dan satu pertiga daripada China (6 t/ha).

Kemunculan LPN pada 1971 meluaskan titik peralihan besar sektor hiliran beras. LPN bertanggungjawab merombak struktur kilang beras yang kompetitif kepada yang lebih berpusat (kurang bersaing) dan diperkukuhkan lagi oleh BERNAS.

Sebelum LPN, terdapat 1,500 kilang beras kecil di mana 60 peratus adalah koperasi dimiliki petani sendiri. Sejumlah 70 peratus adalah petani Melayu. Namun, menjelang 2018, hanya ada 173 kilang, menurun 90 peratus.

Kilang kecil dan sederhana terpaksa gulung tikar kerana halangan kemasukan tinggi seperti keperluan modal tinggi, teknologi dan harga padi tinggi.

Pemusatan sektor kilang diperkukuhkan lagi BERNAS yang ber-

sepatat dengan kilang, pemborong untuk pengurusan pembelian padi dan beras. Syer pembelian padi BERNAS adalah 48 peratus dan monopoli import beras adalah 30 peratus daripada penggunaan (2017). Kini syer BERNAS mencecah 78 peratus, menghampiri monopoli total.

Di bawah struktur begini, pembeli lazimnya memiliki daya runding kuat untuk menetapkan harga yang memaksimumkan keuntungan mereka.

Terbukti sejak kebelakangan, pengilang mengenakan kadar pemotongan (pemutuan) padi dengan jeda 20 hingga 75 peratus, untuk mempertahankan margin keuntungan mereka. Petani menerima hasil jualan bersih yang rendah.

Hari ini, agihan keuntungan di sepanjang rantai bekalan tidak setara, memihak kepada pengilang, pemborong dan pengimport.

Pasaran yang berpusat seperti ini juga merencat peluang petani atau industri kecil dan sederhana (IKS) untuk menceburi perkilangan atau pemborongan kerana halangan kemasukan tinggi.

Menyingkap silam, struktur pasaran padi 1970-an adalah bersaing, inklusif dan setara kerana ia dipacu koperasi - milik dan usaha petani. Di tahap sektor input, agihan berpusat kepada satu agensi selama 50 tahun memberi kesan serius yang tidak disadari ramai.

Pertama, ia membantutkan pembangunan pasaran input tempatan. Lantas tiada inovasi. Kedua, ia menghakis persaingan. Maka petani tidak berpeluang un-

tuk bebas memilih apa yang terbaik untuk sawahnya, membina daya keusahawanan dan kreativiti mereka.

Sektor hiliran kian mengukuh, tetapi pendapatan petani tiada kemajuan. Pendapatan bersih bulanan petani dianggar RM300 hingga RM650 per hektar. Hanya 12 peratus petani memiliki sawah lebih 4 hektar untuk mencapai pendapatan lebih RM2,000 per hektar sebulan.

Dasar harga siling beras membebaskan pengguna miskin. Oleh kerana harga siling lebih tinggi daripada harga sempadan, bermakna mereka membayar cukai tak langsung lebih tinggi.

Nisbah perbelanjaan ke atas beras besar berbanding pengguna berada. Ini bertentangan matlamat jaminan bekalan makanan yang bertujuan membantu pengguna miskin.

Kesan luar jangka dasar juga serius, membantutkan industri. Selain industri input tempatan yang hampir tak wujud, industri padi tidak memiliki produk nilai tambah yang pelbagai sebagaimana di negara lain (untuk makanan dan minuman, bahan pembinaan, kesihatan, kecantikan dan sebagainya).

Amalan mencampur beras import dan seludup (yang murah) dengan beras tempatan sangat berleluasa. Jadi, pengguna tidak menikmati kualiti beras sebenar mengikut harga dibayar.

Selain pengilang, pemborong dan peruncit, tiada IKS dalam industri ini kerana tidak banyak produk nilai tambah berasaskan padi dan beras. Kepelbagaian produk nilai tambah perlu untuk me-

ningkatkan harga dan nilai produk kepada petani dan pengguna.

Jika ekosistem semasa berterusan, nasib petani dan prestasi industri tidak akan berubah. Petani mungkin lebih derita dan pemain bermodal besar akan mengaut untung lebih tinggi.

Industri memerlukan kelonggaran daripada kongkongan dasar campur tangan mendalam ini demi pertumbuhan, kesetaraan dan kelestarian (ekonomi dan ekologi). Ciri ini adalah landasan utama jaminan bekalan makanan negara.

Selama 50 tahun negara cuba memperbaiki kegagalan pasaran melalui penetapan harga yang dianggap 'berpatutan', tetapi dalam ekosistem semasa yang diperlukan adalah 'institusi yang betul'. Apabila institusi betul, ketiga-tiga matlamat tadi boleh dicapai.

Perubahan institusi bermaksud pasaran yang bersaing pada semua tahap import, borong dan kilang supaya harga kompetitif dan peluang menceburi sektor ini terbuka kepada semua, tidak terhad yang memiliki modal besar.

Bererti monopoli BERNAS perlu dirungkai demi persaingan dan kesetaraan. Kembalikan koperasi kilang yang dipacu petani sendiri supaya mereka dapat bertahan.

Agihan baja perlu dibuka untuk mencambahkan pasaran input tempatan dan petani, koperasi dan pertubuhan peladang boleh ceburi perniagaan input. Yang penting, mengupayakan petani supaya membuat keputusan bijak ke atas sawahnya.

Begitu juga pasaran biji benih perlu dibuka supaya lebih bersaing dan tidak terhad kepada sembilan pembekal sahaja.

Penyelidikan dan pembangunan (R&D) perlu kreatif dalam menjanakan mesin, peralatan, kilang yang sesuai untuk petani kecil menceburi pemasaran terus dan nilai tambah.

Saiz sawah kecil bukan lagi satu beban kerana teknologi maklumat dan komunikasi (ICT) dan Internet of Things (IoT) membolehkan mereka menembusi pasaran tanpa batasan masa dan lokasi. Ini harus dipesatkan.

Agenda pembangunan input tempatan dan IKS berasaskan padi serta beras perlu dimulakan segera.

Bererti sebarang monopoli harus dihentikan supaya institusi boleh berfungsi lebih efektif untuk mencetuskan pertumbuhan, kesetaraan, dinamisme dan kelestarian.

